

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 44

Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen

Rechtsfragen einer neuen Binnenstruktur
kommunaler Verwaltung

Von

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof



Duncker & Humblot · Berlin

FERDINAND KIRCHHOF

Die Einrichtung von Bürgerämtern
in Gemeinden und Kreisen

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von

Wolfgang Graf Vitzthum

in Gemeinschaft mit

**Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt
Thomas Oppermann, Günter Püttner
Michael Ronellenfitsch**

sämtlich in Tübingen

Band 44

Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen

Rechtsfragen einer neuen Binnenstruktur
kommunaler Verwaltung

Von

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kirchhof, Ferdinand:

Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen :
Rechtsfragen einer neuen Binnenstruktur kommunaler Verwaltung /
von Ferdinand Kirchhof. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998
(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 44)
ISBN 3-428-09582-0

Alle Rechte vorbehalten
© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-6061
ISBN 3-428-09582-0

Inhaltsverzeichnis

I. Idee und Praxis kommunaler Bürgerämter	9
1. Ziele und Aufgaben	9
2. Vorbilder für Bürgerämter	10
3. Konzentration der Aufgaben auf ein zentrales Bürgeramt oder Dekonzentration in der Fläche auf parallele Bürgerämter	10
4. Zuständigkeit für hoheitliche Kommunalaufgaben und Zusatzleistungen im Wettbewerb zu Privaten	11
II. Befugnis zur Umstrukturierung	12
1. Die allgemeine Organisationsgewalt der Exekutive und die besondere Organisationshoheit der Kommunen	12
2. Gesetzliche Regelung der äußeren und eigenverantwortliche Bestimmung der inneren Kommunalverfassung	13
3. Organisationshoheit ohne institutionellen Gesetzesvorbehalt	13
4. Eigene Organisationsgewalt der Kommunen sowohl in Selbstverwaltungs- als auch in staatlichen Angelegenheiten	14
III. Allgemeine Organkompetenzen zur Bildung von Bürgerämtern	16
1. Grundsatzentscheidungen der Kommunalordnungen	16
2. Die einzelnen Regelungen der Bundesländer für die Organkompetenz in den Gemeinden	16
3. Zwei Kompetenzmodelle kommunaler Binnenorganisation	20
a) Grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung	21
b) Kompetenz des Gemeindevorstehers bei partiellem Zugriffsrecht der Gemeindevertretung	21
4. Die Organkompetenzen in den Kreisen	22
IV. Besondere Vorschriften über Bürgerämter	23
1. Bezirks-, Orts- und Außenstellen als Bürgeramt	23
2. Verschiedenheit der Kompetenzregelungen	23
3. Einzelne Vorschriften in den Bundesländern	24
4. Folgerungen für Länder ohne ausdrückliche Vorschriften über kommunale Verwaltungsuntergliederungen?	25
V. Rechtliche Determinanten bei der Ausübung kommunaler Organisationshoheit ..	27

VI. Sachliche Rechtfertigung der Umorganisation	29
1. Eignung der Aufgaben zur Erfüllung vor Ort	29
a) Mündliche Verfahren und einfache Verwaltungsprodukte ohne Drittbeteiligung oder aufwendige Ermittlungen	29
b) Einfache Rechtslage	30
c) Qualität und Schnelligkeit	30
d) Bedarf des Bürgers an Aufgabenkonzentration	31
2. Änderungen in der Verwaltungssteuerung	31
3. Erhöhung des Abstimmungsbedarfs, Aufspaltung der Aufgabengebiete	32
a) Erhöhter Bedarf an Binnenkoordination	32
b) Problem der Doppelkompetenzen	32
c) Nachteile von Doppelkompetenzen für den Bürger	33
4. Legitimation durch „Bürger-Nähe“?	33
a) Konturenlosigkeit des Schlagworts	33
b) Nähe zum rechtsunkundigen Einwohner	34
c) Neue Probleme für das örtliche Gewerbe	34
d) Sachnähe in persönlicher Beratung statt räumlicher Nähe	35
e) Leichte Erreichbarkeit statt kurzer Entfernung	36
f) Leichtere Erreichbarkeit durch andere Maßnahmen	37
5. Partieller Rückzug aus der Kommunalreform durch Veränderung der Binnenorganisation	37
VII. Die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung	41
1. Anforderungen der Rechtsordnung	41
a) Die Normkomplexe des Daten- und Geheimnisschutzes	41
aa) Schutz der Amts-, Betriebs-, Geschäfts- und Persönlichkeitsgeheimnisse	41
bb) Recht zum Schutz personenbezogener Daten	42
b) Die sachlichen Anwendungsbereiche der Normenkomplexe	42
aa) Allgemeines Datenschutzrecht bei Personenbezug	42
bb) Einheitliche Regelungen für Daten- und Geheimnisschutz im Steuer- und Sozialrecht	43
c) Recht auf informationelle Selbstbestimmung	43
2. Datenzugriff und -weitergabe zwischen Arbeitsplätzen, Bürger- und Fachämtern: Probleme infolge der EDV-Vernetzung der Kommune	44
a) Die Einrichtung von Verfahren zum automatisierten Abruf	44
b) Geheimhaltungspflicht nach § 30 VwVfG	45
c) Automatisierter Datenzugriff nach § 10 DatenschutzG	46
aa) Bereithalten personenbezogener Daten zum Abruf	46
bb) Datenverkehr mit Dritten?	46
cc) Organisationsrechtlicher Begriff	47

dd) Funktionaler oder aufgabenbestimmter Begriff	48
ee) Konsequenzen des funktionalen Begriffs	49
ff) Zulassungsvoraussetzungen für einen automatisierten Datenabruf	49
gg) Rechtsfolgen der Einrichtung automatisierter Abrufverfahren	50
d) Konkreter Datenverkehr und DatenschutzG	50
3. Aufgaben- und Wissenskonzentration auf den Generalisten im Bürgeramt: Probleme in der Person des umfassend zuständigen Amtswalters	51
a) „Gläserner Bürger“ infolge der Zusammenführung kommunaler und staatlicher Aufgaben bei einem Mitarbeiter im Bürgeramt	51
b) Folgen des Verlustes der Behördenanonymität	52
c) Amtsgeheimnis und Wissenskonzentration in einer Person	53
aa) Keine Weitergabe an private Personen oder an andere Behörden	53
bb) Keine Weitergabe an dritte Personen innerhalb der Behörde	53
cc) Problem umfassender Information des Sachbearbeiters ohne Beteiligung Dritter	54
dd) Ausschluß gebotener Einzelfallabwägung durch organisationsrechtliche Aufgabenkonzentration	55
d) Materielle Rechtswidrigkeit von Verwaltungsentscheidungen aufgrund von Informationen außerhalb des Verfahrens	55
e) Datenverwertungsverbot und personenbezogene Daten für die Verwaltungsentscheidung	57
4. Befangenheit durch Wissenskonzentration?	58
5. Bürgeramt als Großraumbüro	59
VIII. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	60
1. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Organisationsrecht	60
2. Vermutliche Faktoren der Wirtschaftlichkeitsprüfung	61
3. Meinungsumschwung ohne Sachverhaltsänderung	61
4. Einfluß des Steuerrechts	62
IX. Die Rechtmäßigkeit des Verfahrens der Umorganisation	63
1. Beschluß und Durchführung der Umorganisation	63
2. Mitwirkungsrechte der Mitarbeiter nach Dienst- und Arbeitsrecht	63
3. Problemkreise des Personalvertretungsrechts	64
4. Konsequenz neuer Personalvertretungen?	64
5. Beteiligung des Personalrats	65
6. Vertrauensschutz auf Beibehaltung der Fachbehördenstruktur?	67
X. Wirtschaftliche Zusatzleistungen kommunaler Bürgerämter im Wettbewerb mit privaten Konkurrenten	69
1. Grundsätzliche Zulassung wirtschaftlicher Zusatzleistungen durch einen öffentlichen Zweck	69
2. Notwendigkeit einer Kompetenz-, nicht einer Befugnisnorm	71

3. Randnutzung, Verwertung eigenen Vermögens	71
4. Vorschriften der Kommunalordnungen	72
a) Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	72
b) Öffentlicher Zweck der wirtschaftlichen Betätigung	73
c) Leistungsfähigkeit der Kommune	73
d) Subsidiaritätsklausel	73
e) Privatisierungsklausel	74
5. Kartell- und Wettbewerbsrecht	74
6. Zusätzliche Rechtsfragen bei einer Dekonzentration in der Fläche	75
7. Neue Fragen im Kartellrecht	76
a) Desorganisation des Marktes durch Dekonzentration der Bürgerämter	76
b) Wettbewerbsverstoß durch Zusatzleistungen	77
c) Wettbewerbsrecht contra Verkehrspolitik	78
8. Neue Fragen im Wettbewerbsrecht	78
9. Belastung des Mittelstands trotz rechtlicher Förderungspflicht	79
a) Pflichten nach den Mittelstandsförderungsgesetzen	79
b) Desorganisation eines an sich mittelständsfähigen Angebots	80
c) Durchsetzungsdefizite der Mittelstandsförderungsgesetze	80
XI. Die Besteuerung der Bürgerämter	82
1. Körperschaftsteuer	82
a) Steuer auf Staatsleistungen zum Konkurrenzschutz	82
b) Betriebe gewerblicher Art	82
c) Formelle Steuerpflichten und materielle Steuerlasten	84
2. Umsatzsteuer	85
a) Umsatzsteuerpflicht und Aufzeichnungsaufwand	85
b) Zahllast und Vorsteuerabzug	85
c) Rückfluß des USt-Aufkommens an die Gemeinden	85
3. Gewerbesteuer	86
a) Gewerbesteuerpflicht bei Gewinnerzielung am Markt	86
b) Formelle Steuerpflichten, materielle Steuerlasten und Aufkommensrückfluß	86
4. Grundsteuer	87
Ergebnis der Untersuchung zur Zulässigkeit kommunaler Bürgerämter	88
Literaturverzeichnis	92

I. Idee und Praxis kommunaler Bürgerämter

1. Ziele und Aufgaben

Eine Anzahl deutscher Kommunen, also die Gemeinden und die Kreise, setzt zu einer Umstrukturierung ihrer Verwaltung an. Sie weichen für ihre Dienstleistungen nach außen vom Verwaltungsaufbau nach fachlichen Gesichtspunkten ab, welche die Einwohner zum Besuch verschiedener Ämter und zu unterschiedlichen Behördengängen je nach der gewünschten Dienstleistung veranlaßt. Sie errichten für diese Aufgaben neue, allzuständige Bürgerämter, die den Einwohnern sämtliche Dienstleistungen umfassend und unmittelbar aus einer Hand anbieten¹. Wie zu Zeiten kleinerer Gemeindegrößen muß der Bürger nur noch „aufs Rathaus gehen“, um seine Kontakte zur Kommune abzuwickeln. Dieses Ideal eines einzigen, für alle kommunalen Aufgaben nach außen zuständigen Bürgeramtes ist in der Praxis zwar nicht vollständig zu erreichen. Einzelne Kommunen haben aber bereits in einem sog. Bürgerbüro, -amt oder Vororathaus ihr Antragswesen, die kommunale Kasentätigkeit mit Einzahlungen und Auszahlungen (vor allem sozialer Geldleistungen), die Ausstellung oder Beglaubigung von Bescheinigungen, Lohnsteuerkarten und Ausweisen, die Registerführung, die Zulassung von Kraftfahrzeugen einschließlich der Ausgabe der Kennzeichen, die Erteilung von Auskünften – auch in der Lotsenfunktion der Weiterführung zu anderen Behörden –, die Rechtsberatung in Kommunalangelegenheiten, die Information über kommunale Dienstleistungen oder Programme sowie über Fahrpläne und Hotels in der Stadt, den Verkauf von Fahr- und Eintrittskarten oder die Ausgabe von Müllsäcken und -marken konzentriert. Die Bürgerämter erfüllen damit ein weites Aufgabenfeld der Kommunen, das bisher auf verschiedene Ämter verteilt war. Kompliziertere Verwaltungsvorgänge wie z. B. bau-, umwelt- oder sozialversicherungsrechtliche Angelegenheiten oder Fragen des Ausländerrechts, werden wegen der rechtlichen Komplexität der Sachmaterie meist davon ausgenommen. Die Kommunen versprechen sich von der Umstrukturierung eine (allerdings kaum näher präzierte² „Bürgernähe“, die sich in der Zufriedenheit der Einwohner mit dem kommunalen Leistungsangebot auszahlt und transport- und zeitaufwendige Behördengänge erspart. Sie erwarten eine Stärkung der Motivation ihrer eigenen Bediensteten, weil jene der Einförmigkeit eines speziellen Verfahrens für ein enges Fachgebiet zugunsten einer Gesamtbetreuung des Bürgers in täglich neuen Fallkonstellationen aus verschiede-

¹ Zum vorgesehenen Aufgabenkatalog vgl. Städtetag Bad.-Württ., Geschäftsprozeßoptimierung im Bürgeramt, Juli 1997, S. 4 ff.; Stadt Heidelberg, Bürgeramt – Fünfjahresbericht 1992 - 1996, S. 9.

² Vgl. dazu S. 33 ff.

nen Rechtsgebieten mit unmittelbarer Entscheidungsgewalt vor Ort entgehen können. Sie hoffen auf eine wirtschaftlichere Abwicklung der Verwaltungsvorfälle durch kurze Wege zum und im Bürgeramt und schnelle, mündliche Verfahrensabläufe vor Ort statt einer aufwendigen Abstimmung der Verwaltungstätigkeit zwischen Fachämtern und zeitraubender schriftlicher Verwaltungsverfahren.

2. Vorbilder für Bürgerämter

Vorbild für diese Ämter waren die Auskunftstellen der gesetzlichen Sozialversicherung, die nach § 15 Abs. 1 SGB I über alle sozialen Sach- und Rechtsfragen Auskünfte zu erteilen haben, um den Versicherten durch das zerklüftete Recht der Sozialversicherung zu leiten. Neben den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 15 Abs. 1 SGB I) wurden von den Ländern meistens die Kommunen mit derartigen sozialrechtlichen Angelegenheiten beauftragt. Ferner sind die Gemeinden schon seit längerem verpflichtet, Anträge auf Sozialleistungen entgegenzunehmen und an den zuständigen Leistungsträger weiterzuleiten (§ 16 Abs. 1 und 2 SGB I). Ein Modell für Bürgerämter bestand also in diesem Bereich schon seit längerem.

3. Konzentration der Aufgaben auf ein zentrales Bürgeramt oder Dekonzentration in der Fläche auf parallele Bürgerämter

Die gemeinsame Tendenz der Kommunen zum Bürgeramt zielt in zwei Richtungen. Während die einen ein einziges, zentrales Bürgeramt auf ihrem Gebiet errichten, verwirklichen andere ihre Vorstellung von „Bürgernähe“ mit einem flächendeckenden System nebeneinander bestehender Bürgerämter für jeden Stadt- oder Gemeindeteil mit umfassender Parallelzuständigkeit. Das einzige zentrale Bürgeramt faßt die bisher auf Fachbehörden verteilten kommunalen Leistungen in einer Behörde zusammen, bezweckt also eine Konzentration der Aufgaben³. Bürgernähe bedeutet dabei, die kommunale Organisation, die fachliche Arbeit und die rechtlichen Maßstäbe dem Bürger durch Gesamtberatung und Gesamtentscheidung näher zu bringen.

Das Konzept mehrerer (Stadtteil-) Bürgerämter gliedert dieses Gesamtangebot wieder räumlich in parallel zuständige Bürgerämter auf, verfolgt demnach eine Dekonzentration in der Fläche. Bürgernähe wird dann als Ortsnähe der Behörde zum Wohnsitz oder Arbeitsplatz des Einwohners definiert.

Die Bürgerämter beruhen also auf zwei unterschiedlichen Ideen: Erstens auf der Zusammenfassung bisher in Fachämter zerstreuter Kompetenzen auf eine Behörde – dem Bürgeramt – und in diesem auf eine Person des Gemeindebediensteten im

³ Der Bad.-Württ. Städtetag empfiehlt, es bis 50.000 Einwohnern bei einem einzigen Bürgeramt zu belassen; a. a. O., S. 9.

Außenkontakt zum Bürger. Die Vielzahl der Ämterzuständigkeiten und Verfahren wird auf jeweils ein Amt konzentriert; das bewirkt letzten Endes eine Aufgabenkonzentration im materiellen Verwalten der Kommunen. Zweitens beruhen sie auf der Verteilung der Aufgabenerfüllung auf mehrere Bürgerämter in den Gemeindebezirken. Sie führt zur Dekonzentration der Verwaltungsorganisation in der Fläche, d. h. zur Parallelverwaltung durch mehrere Bürgerämter⁴. Beide Ideen werden durch die Errichtung von Bürgerämtern verwirklicht, obwohl sie eigentlich wenig Gemeinsamkeiten aufweisen.

4. Zuständigkeit für hoheitliche Kommunalaufgaben und Zusatzleistungen im Wettbewerb zu Privaten

Manche Kommunen weisen den Bürgerämtern allein hoheitliche, kommunale Dienstleistungen zu, während andere die Errichtung eines Bürgeramts zum Anlaß nehmen, sich zugleich durch Verkauf von Fahr- und Eintrittskarten, durch Ausgabe von Kfz-Kennzeichen oder durch Hotel- oder Wohnungsvermittlung in den Markt und in einen Wettbewerb zu Privaten zu begeben. Damit tritt neben die hoheitliche Organisationsentscheidung über die Ämterstruktur der weitere Entschluß, unternehmerisch tätig zu werden.

⁴ Die Dekonzentration in der Fläche führt das Konzept der Bürgerämter in praktische und rechtliche Probleme; vgl. dazu vor allem S. 37 ff.